Russie.Nei.Visions n°23

Paris et le dialogue UE-Russie : nouvel élan avec Nicolas Sarkozy ?



Thomas Gomart

Octobre 2007



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

EUR-IFRI
22-28, AVENUE D'AUDERGHEM
B – 1040 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET **:** www.ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Belarus, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques, politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et *peer review*).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Derniers numéros

– Louis-Marie Clouet, « Rosoboronexport, fer de lance de l'industrie russe d'armement », *Russie.Nei.Visions*, n° 22, septembre 2007 ;

– Oksana Antonenko, « Indépendance du Kosovo : pourquoi la Russie s'y oppose-t-elle ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 21, juillet 2007 ;

– Nadejda Arbatova, « Russie-UE après 2007 : le débat russe », *Russie.Nei.Visions*, n° 20, juin 2007.

Auteur

Thomas Gomart dirige le Centre Russie/NEI de l'Ifri et la collection numérique *Russie.Nei.Visions* (disponible en trois langues sur <www.ifri.org>). Il enseigne à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr. Parmi ses derniers ouvrages : *Russie.Nei.Visions 2007,* (dir.), Paris, Ifri, 2007 ; *Politique étrangère,* (coord.), hors-série « Russie. Les enjeux internationaux et intérieurs », septembre 2007.

Sommaire

Résumé

La visite du président français Nicolas Sarkozy en Russie (9-10 octobre 2007) et la future présidence française dans l'Union européenne (second semestre 2008) sont l'occasion de réfléchir aux relations franco-russes et à leur articulation avec le cadre plus large des relations russo-européennes. En effet, dans les années à venir, la nature du dialogue UE/Russie va devenir une question cruciale, alors que la relation bilatérale franco-russe est désormais un dossier relégué au second plan. Ce décalage oblige les décideurs français au pragmatisme et au réalisme pour mieux combiner les deux ordres du jour. Cet article examine les enjeux immédiats du dialogue UE/Russie, l'attitude de l'UE vis-à-vis de la Russie et, inversement, de la Russie vis-à-vis de l'UE. Pour chaque point, il sera examiné si la position française est maintenue ou si elle connaît une évolution.

Introduction

Alors que les relations entre l'Union européenne (UE) et la Russie ont changé, les relations franco-russes sont en train de se modifier. Dans les années à venir, la nature du dialogue UE/Russie va devenir une question cruciale, alors que la relation bilatérale est désormais un dossier de troisième ordre. Ce décalage oblige les décideurs français au pragmatisme et au réalisme pour mieux combiner l'ordre du jour bilatéral à l'ordre du jour euro-russe, ce dernier ne se limitant évidemment pas à l'UE.

Depuis le sommet de Samara (mai 2007), les relations entre l'Union européenne et la Russie se caractérisent par une méfiance accrue. Annoncées depuis plusieurs mois, les négociations en vue d'un nouvel accord n'ont toujours pas commencé, alors que l'Accord de Partenariat et de coopération (APC) arrive à échéance en novembre 2007. Les échanges connaissent une forte charge politique, en raison du durcissement de la Russie et de la division des États membres sur le type de partenariat à construire avec Moscou. En réalité, les relations UE/Russie continuent à subir les contrecoups du double élargissement (Organisation du traité de l'Atlantique Nord [OTAN] et Union européenne) de 2004 ainsi que l'accentuation des tensions russo-américaines et des incertitudes du projet européen. Le caractère inévitable des échanges est fortement pondéré par le retour d'une rhétorique de guerre froide. À la veille du sommet, Peter Mandelson déclarait, par exemple, que le niveau actuel d'incompréhension et de défiance n'avait pas été atteint « depuis la fin de la guerre froide[1] ».

Cette dégradation de l'atmosphère s'est traduite par une nervosité des discours et une fébrilité des comportements laissant l'impression, de part et d'autre, de naviguer au doigt mouillé. Cette impression générale doit néanmoins résister à l'épreuve des faits, dans la mesure où les échanges entre les deux parties ne cessent de s'intensifier. Cette tendance lourde ne devrait pas se retourner, en raison des besoins énergétiques de l'UE et du désir de consommation et d'ouverture de la société russe.

À la veille de la présidence finlandaise (second semestre 2006), bon nombre d'analyses s'accordaient sur une stagnation des relations[2]. En dépit des ambitions affichées par Helsinki, la présidence finlandaise s'est

Cet article est le résultat d'un projet DGAP/IFRI « Paris und der EU-Russland-Dialog: neue Akzente unter Nicolas Sarkozy? », DGAP Analyse Frankreich, n° 3, octobre 2007. Il prolonge l'article « Union européenne/Russie : de la stagnation à la dépression », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 510, juillet-août 2007.

[1] Discours de P. Mandelson, Bologne, 20 avril 2007.

[2] Voir par exemple, S. Medvedev, *EU-Russian Relations. Alternative Futures*, Helsinki, FIIA, 2006.

achevée sur un échec : le veto de la Pologne à un mandat de la Commission pour négocier le nouvel Accord de partenariat et de coopération. Cet échec a d'emblée placé la présidence allemande (premier semestre 2007) en position de médiateur, en l'obligeant à consacrer une part importante de ses ressources politiques au règlement du différend russo-polonais, plutôt qu'à la refonte du partenariat, pourtant annoncée. Subsiste de part et d'autre une impression de rendez-vous manqué : les relations UE/Russie traversent aujourd'hui une phase non plus de stagnation mais de dépression[3].

Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République (mai 2007), les relations franco-russes ont connu plusieurs inflexions résultant d'initiatives bilatérales, mais surtout des premières orientations du nouveau président. Nicolas Sarkozy et Vladimir Poutine se sont rencontrés dans le cadre du G8 d'Heiligendamm (juin 2007)[4] ; Total et Gazprom ont signé un accord très ambitieux sur le gisement de Chtokman en mer de Barents (juillet 2007) ; Nicolas Sarkozy a évoqué « une certaine brutalité » de la Russie dans le domaine énergétique lors de la conférence des Ambassadeurs (août 2007), Bernard Kouchner s'est rendu à Moscou pour constater ses divergences sur le Kosovo avec Sergueï Lavrov (septembre 2007). Parallèlement, quatre évolutions doivent être soulignées : la relance institutionnelle de l'UE avec le traité modificatif, le rapprochement avec les États-Unis, un assouplissement sur le dossier turc par rapport aux engagements de campagne et un durcissement sur le dossier iranien.

La Russie n'est pas une priorité stratégique pour la nouvelle équipe, ce qui conduit Moscou à prolonger la phase d'observation. Les réactions russes sont restées discrètes, comme si le Kremlin attendait que l'agitation médiatique inhérente à l'action de Nicolas Sarkozy retombe quelque peu pour, éventuellement, reprendre l'initiative. Cependant, les incertitudes liées à la succession de Vladimir Poutine (mars 2008) polarisent l'attention, reléguant les questions extérieures, *a fortiori* françaises, à l'après-2008, à l'exception notable des dossiers stratégiques lourds, susceptibles d'être exploités politiquement : systèmes antimissiles et élargissement de l'OTAN. Le dossier iranien ne présente pas à Moscou la même charge politique qu'à Paris et demeure affaire de spécialistes.

Il est possible de glaner un certain nombre de réactions russes aux inflexions de Paris[5]. Les premières concernent Nicolas Sarkozy et le choix de son équipe. La possibilité – mais surtout l'intérêt – de rompre avec l'héritage « gaullo-mitterrando-chiraquien » en politique étrangère laisse un peu perplexe. On reconnaît au nouveau président une incontestable énergie, un style propre et une efficacité en matière de communication politique. Les observateurs russes aiment à comparer sa plastique à celle

[3] Th. Gomart, « Union européenne/Russie : de la stagnation à la dépression », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 510, juillet-août 2007.
[4] La conférence de presse du président français, au cours de laquelle il qualifie son homologue russe d'homme « très au fait de ses dossiers, très calme et très intelligent », a donné lieu, *via* Internet, à une exploitation médiatique inattendue.
[5] Entretiens à Moscou, juillet et septembre 2007.

de Vladimir Poutine et l'exposition médiatique de leurs épouses. Un partout, selon eux. Les *public relations* du Kremlin présentent Nicolas Sarkozy comme un néophyte en matière internationale (et surtout militaire) pour mieux souligner l'expérience de Vladimir Poutine. Ils se demandent si l'hésitation entre Hubert Védrine et Bernard Kouchner pour le poste de ministre des Affaires étrangères n'aurait pas en fait traduit une hésitation plus profonde entre une approche réaliste et une approche transformatrice du système international. Ils ne masquent ni leur scepticisme pour cette dernière, ni leur surprise à l'égard de la nomination d'Hervé Morin à la Défense. La personnalité ainsi que l'influence de Jean-David Levitte suscitent des interrogations sur le fonctionnement de l'appareil diplomatique français. Compte tenu des déclarations de campagne, les observateurs russes s'attendaient à des efforts pour resserrer le lien transatlantique. Cependant, ils s'expliquent mal pourquoi ce rapprochement s'accompagne de signes de soutien personnel à George Bush, président en fin de mandat presque unanimement rejeté par les opinions publiques.

Force est également de constater que les réactions de Moscou aux inflexions de Paris sont plus anecdotiques, moins politiques, que ses réactions à l'égard de l'UE ou de l'OTAN. Pour avoir une vision d'ensemble des relations UE/Russie, il convient d'examiner neuf points principaux organisés en trois dossiers : état du dialogue UE/Russie, attitude de l'UE vis-à-vis de la Russie et, inversement, de la Russie vis-à-vis de l'UE. Pour chaque point, on verra si la position française est maintenue ou si elle connaît une évolution.

Enjeux immédiats du dialogue UE/Russie

Vers un nouvel APC ?

Signé par les deux parties en juin 1994, l'accord de partenariat et de coopération n'est entré en vigueur qu'en décembre 1997 en raison de la première guerre de Tchétchénie. Il visait à rapprocher la Russie de la législation et des standards européens dans le domaine commercial. Dans l'esprit des signataires, l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) à la Russie devait permettre de parvenir, à terme, à une zone de libre-échange, tout en envisageant les conditions d'une coopération politique. Rétrospectivement, les autorités russes ne manquent pas de rappeler que l'APC a été négocié par une Russie en situation de faiblesse et ne disposant pas des compétences techniques suffisantes pour percer les mystères des mécanismes communautaires. Outre cet accord, deux autres instruments tissent la toile de fond UE/Russie : le « dialogue énergétique » lancé en octobre 2000 et les « quatre espaces » conçus en mai 2003. Destinés à obtenir des résultats concrets en suivant des « feuilles de route », ces derniers couvrent le domaine économique, justice et affaires intérieures (JAI), de sécurité extérieure et, pour finir, de la culture, de l'éducation et de la recherche. L'ensemble forme un dispositif – sans équivalent pour les autres partenaires de l'UE – très dense d'organes mixtes et de groupes de travail, dont un Conseil de coopération permanent. En dépit de cette densité et de sa forte politisation (sommets semestriels), ce dispositif n'a pas permis d'absorber les élargissements. Au premier trimestre 2004, l'UE a modifié sa position en raison des exigences russes à l'égard des nouveaux membres et de son évolution interne. La Commission s'est alors ouvertement inquiétée de la tension entre les intérêts et les valeurs qui traversait le partenariat[6].

Ce rappel permet de repérer les mutations intervenues depuis le double élargissement. Sur le plan technique, Moscou entend ne plus subir les négociations en vue du nouvel APC, mais au contraire participer à toutes les phases de son élaboration grâce à une expertise mobilisée pour défendre les intérêts russes, expertise qui est loin désormais de révérer les

[6] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia (COM(2004)106), 9 février 2004.

dogmes communautaires. Même si elle est traversée par plusieurs écoles, cette expertise russe sur l'UE s'accorde sur le principe de défense des intérêts russes et se trouve désormais en mesure d'influencer le débat[7]. Sur le plan politique, Vladimir Poutine fait preuve d'une grande assurance vis-à-vis de l'UE. Cette dernière ne représente plus la même valeur cardinale qu'au début de son premier mandat, dans la mesure où le président russe a su globaliser la politique étrangère de son pays[8]. Dans le discours, ce dernier ne manque jamais une occasion de rappeler que son pays « est une partie intégrante de la civilisation européenne » et partage « complètement les valeurs et principes fondamentaux qui forment la vision du monde de la majorité des Européens ». Il a fait sienne la formule de Romano Prodi : « tout sauf les institutions »[9].

L'objectif de la Commission était d'ouvrir les négociations avant le sommet de Samara en cherchant à intégrer les « quatre espaces » au nouvel accord et à inclure un large volet énergétique. Cet objectif n'a pas été atteint pour plusieurs raisons. En premier lieu, le veto de Varsovie (qui s'explique par l'embargo imposé par Moscou sur la viande polonaise) illustre la profonde dégradation des relations russo-polonaises. Depuis décembre 2006, toutes les tentatives de médiation ont échoué. En second lieu, les incidents en Estonie témoignent du degré de ressentiment qui prévaut toujours entre Moscou et les pays baltes, à la recherche d'une meilleure solidarité européenne. En troisième lieu, le climat d'incertitude qui règne de part et d'autre : succession de Vladimir Poutine et avenir institutionnel de l'UE. À ces trois obstacles, s'ajoute un manque de confiance, et sans doute de désir. Se connaissant trop, ou pas assez, les deux parties ont perdu beaucoup de leur attrait l'une pour l'autre.

Dans ce contexte, on note une volonté russe « de ne pas dramatiser outre mesure » l'absence d'accord[10]. Sans nouvel accord, les relations peuvent continuer à se développer, dans la mesure où l'APC sera reconduit automatiquement. Parallèlement, on observe, de la part aussi bien de Moscou que des capitales européennes, de fortes attentes à l'égard de la présidence française (second semestre 2008). Celle-ci interviendra après l'entrée en fonction du nouveau président russe et devrait ainsi pouvoir bénéficier d'une nouvelle dynamique à Moscou. À Paris, la préparation de la présidence de 2008 est déjà lancée et devrait mobiliser appareil d'État, milieux politiques, économiques et expertise dans les mois à venir. En termes méthodologiques, l'expérience de la présidence allemande a montré qu'en dépit d'un véritable investissement et d'une préparation minutieuse, la volonté politique de refondre le partenariat UE/Russie pouvait être bloquée par des différends bilatéraux. Forte de cette expérience, la présidence française devrait afficher des objectifs plus modestes, mais atteignables, tout en prenant soin d'associer étroitement les nouveaux membres.

---

[7] N. Arbatova, « Russie-UE après 2007 : le débat russe », *Russie.Nei.Visions*, n° 20, juin 2007.
[8] Th. Gomart, « Politique étrangère russe : l'étrange inconstance », *Politique étrangère*, n° 1, 2006.
[9] V. Poutine, « Vive le dialogue Europe-Russie ! », *Le Figaro*, 27 mars 2007.
[10] Entretien avec un membre de l'administration présidentielle russe, juillet 2007.

Dialogue ou monologues énergétiques ?

Depuis la rupture des approvisionnements gaziers à l'Ukraine en janvier 2006 et ses conséquences sur le marché européen, les relations UE/Russie se sont concentrées sur le dossier énergétique, au risque d'accentuer la double asymétrie de leurs échanges. L'UE représente plus de 57 % des échanges extérieurs de la Russie, qui, eux, représentent moins de 6 % des exportations totales européennes. Les exportations russes sont très majoritairement composées de produits énergétiques, alors que celles de l'Union se composent principalement de produits manufacturés. Cette dernière asymétrie est la plus préoccupante, dans la mesure où elle tend à circonscrire la Russie à un rôle de fournisseur d'énergie (pétrole et gaz) pour l'Europe, ce qui touche directement à son organisation politico-économique. La Russie fournit 50 % du gaz naturel et 20 % du pétrole de l'UE, ce qui représente 78 % du pétrole russe exporté et 90 % du gaz russe: 75 % des recettes d'exportations de la Russie dépendent donc directement du seul marché européen de l'énergie. L'objectif de la Commission est d'intégrer la dimension énergétique au nouvel APC et de ne plus se contenter du « dialogue énergétique », coquille vide lancée en octobre 2000 qui n'a nullement permis d'atténuer les différends.

Cette difficulté à dialoguer s'explique par des définitions contradictoires de la « sécurité énergétique », des situations très dissemblables entre États membres en matière d'approvisionnement et une incertitude croissante de la Russie, en particulier sur le marché du gaz. Pour l'Union européenne, la « sécurité énergétique » signifie l'accès à des ressources suffisantes à des prix raisonnables et se conçoit, avec la Russie, en termes d'interdépendance. Pour la Russie, la « sécurité énergétique » signifie l'accès aux marchés solvables en limitant leurs contraintes réglementaires et en obtenant des garanties d'investissements de long terme de la part des pays consommateurs. Dans le domaine gazier, la Russie entend maintenir le monopole de Gazprom, en dépit de la menace européenne d'inclure une « clause de réciprocité » sur les conditions d'accès au marché. Un dernier élément contribue à expliquer l'incertitude actuelle : le fonctionnement de Gazprom (sa proximité avec le Kremlin, ainsi que la lutte des groupes en son sein) et le volume de ses réserves disponibles, qui oblige à se demander dans quelle mesure le géant gazier russe sera capable d'honorer ses volumes d'exportations, sans recourir massivement au gaz en provenance d'Asie centrale[11].

Paris accorde la plus grande attention à l'évolution des groupes énergétiques russes sous deux angles. Tout d'abord, il s'agit de parvenir à établir de véritables partenariats industriels, et non pas seulement des

---

[11] Sur ce débat, voir Ch.-A. Paillard, « Gazprom : mode d'emploi pour un suicide énergétique », *Russie.Nei.Visions*, n° 17, mars 2007 ; J. Guillet, « Gazprom, partenaire prévisible : relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Belarus », *Russie.Nei.Visions*, n° 18, mars 2007.

accords commerciaux. Ces groupes qui contrôlent de vastes réserves pétrolières et gazières sont tout simplement indispensables dans un contexte de forte demande. Dans cette optique, l'accord signé par Total avec Gazprom sur Chtokman illustre la capacité de rebond du lobbying énergétique de Paris après l'annonce russe d'écarter les opérateurs étrangers (septembre 2006). On a aujourd'hui tendance à considérer que la réorganisation du secteur énergétique russe est achevée avec le renforcement des compagnies nationales selon un modèle comparable à celui des autres grands producteurs (Arabie Saoudite, Algérie, Venezuela ou Iran). Il convient de prendre acte de ce nouveau rapport de force. Parallèlement, les autorités françaises suivent de près les projets d'investissements de groupes russes en Europe et, en particulier, ceux de Gazprom, qui manœuvre pour avoir directement accès aux consommateurs européens. Les autorités françaises accordent évidemment la plus grande importance à l'évolution des groupes énergétiques français, en finalisant notamment la fusion entre Suez et Gaz de France. Pour Paris, l'énergie est, et doit demeurer, un secteur stratégique, c'est-à-dire un secteur sur lequel les autorités publiques ont vocation à garder une prise. La politique énergétique européenne est une des priorités de la présidence française.

La tension intérêts/valeurs

Il est fréquent de souligner la profonde différence de nature entre l'UE et la Russie pour tenter d'expliquer leurs comportements respectifs. La « spécificité russe » et la « démocratie souveraine » constituent le ciment idéologique du Kremlin. La première indiquerait que la Russie aurait une organisation du pouvoir et un rythme de développement hérités de l'histoire, deux données avec lesquelles les dirigeants russes se devraient de composer. La seconde exprime le rejet de toute forme d'influence extérieure sur son territoire et d'imitation d'un modèle de développement. Plus profondément, la Russie semble vouloir participer à la démonstration que le modèle de relations État/société défendu par l'Occident est moins universel que ce dernier ne le prétend. Pour le Kremlin, il s'agit désormais de faire en sorte que les Européens cessent de croire que « la civilisation européenne est meilleure que la civilisation russe[12] ».

Échouant à apporter les clarifications nécessaires sur son projet, ses frontières et la nature de son pouvoir international, l'UE brouille son image sans parvenir à exister comme acteur de sécurité crédible par rapport à l'OTAN. Cette dualité reste décisive aux yeux de Moscou[13]. L'impression de fermeté, d'assurance, voire d'arrogance, de Moscou doit

---

[12] Entretien avec un parlementaire russe (Russie unie), Moscou, décembre 2006.
[13] R. Allison, « Russian Security Engagement with the European Union » et « Russian security engagement with NATO », *in* R. Allison, M. Light et S. White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, Londres, RIIA/Blackwell, 2006, p. 72-93 et p. 94-129.

aussi se mesurer à l'aune de la fébrilité et de l'inconstance européennes. L'UE cherche à déplacer le rapport de force géopolitique sur le terrain réglementaire. Cette position était tenable tant que la Russie était en situation d'assistée. Aujourd'hui, les outils de l'UE – assistance technique et diplomatie publique principalement – sont inadaptés à l'euphorique croissance russe et à son comportement de puissance globale. La crise ukrainienne constitue un point de rupture. Côté européen, elle a principalement été lue comme une tentative d'immixtion russe dans les affaires intérieures ukrainiennes, alors que, côté russe, elle a été lue comme une tentative occidentale de contrecarrer l'influence de Moscou dans l'espace post-soviétique. Cette dernière lecture a renforcé l'idée selon laquelle le véritable acteur géopolitique sur le continent européen demeurait l'OTAN, vecteur principal de l'influence américaine – et non pas l'Union européenne.

Ne parvenant pas à forger une identité géopolitique, cette dernière a fait de la politique européenne de voisinage (PEV) le cœur de son action extérieure[14]. Or, la Russie a toujours refusé d'être incluse dans ce cadre pour mieux signifier sa volonté de maintenir une relation d'« égal à égal ». La difficulté pour l'UE consiste à concilier PEV, « partenariat stratégique » avec la Russie, action de l'OTAN, mais aussi de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Conseil de l'Europe ainsi que, *last but not least*, les relations bilatérales entretenues par les capitales européennes avec Moscou.

Sur ces questions, les positions de Nicolas Sarkozy marquent une inflexion. Selon lui, la multipolarité n'est pas un objectif en soi, mais traduit plutôt l'amorce d'un nouveau concert des grandes puissances qui pourrait dériver « vers le choc des politiques de puissance[15] ». Le comportement de la Russie participe indiscutablement de cette analyse. Pour l'heure, les autorités françaises ne répondent pas à la question de savoir si la PEV est adaptée à ce retour des logiques de puissances. Elles se préparent davantage au débat à venir sur les grandes orientations géopolitiques de la PEV. Parmi les bénéficiaires de cette dernière, il faudra probablement faire un certain nombre d'arbitrages entre les pays du Sud ou ceux de l'Est pour éviter une trop forte dissolution de l'action extérieure de l'UE. Le projet d'Union de la Méditerranée peut aussi se lire comme un moyen de privilégier les premiers au détriment des seconds.

[14] Th. Gomart, « UE et Russie : un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme », *Russie.Nei.Visions*, n° 10(b), mai 2006.
[15] Allocution à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs, 27 août 2007.

Caractéristiques principales des positions de l'UE

Le poids du bilatéral

Les relations UE/Russie ne peuvent se comprendre sans un suivi constant des relations bilatérales, avec pour question sous-jacente : ces relations renforcent-elles (comme les principales capitales le déclarent officiellement) ou, au contraire, fragilisent-elles (comme les observateurs extérieurs ne manquent pas de le noter) le dialogue UE/Russie ? Au cours de la période 2003-2007, un net clivage est apparu à la faveur de l'élargissement, de la guerre d'Irak, de la « révolution orange » et des crises énergétiques entre États membres. D'un côté, les tenants d'une ligne très critique à l'égard de Moscou, au premier rang desquels figuraient la Pologne et les pays baltes, voudraient que l'UE muscle son discours et son action. De l'autre, les partisans d'une relation d'interdépendance étroite avec Moscou, au premier rang desquels figuraient Berlin, Paris et, selon les dossiers, Londres ou Rome, souhaiteraient que la Russie accepte des compromis durables. Outre son rôle clé de partenaire énergétique, Moscou s'avère un acteur indispensable sur des dossiers dépassant le cadre UE/Russie (Iran, Kosovo et conflit israélo-palestinien).

Un des enjeux actuels est de savoir si ce clivage va perdurer ou si l'UE, sous l'impulsion de dirigeants *a priori* moins enclins à valoriser leur « relation personnelle » avec le président russe, va parvenir à retrouver une unité sur la question russe. Dit autrement, succédant à Tony Blair, Jacques Chirac, Gerhard Schröder et Silvio Berlusconi, Gordon Brown, Nicolas Sarkozy, Angela Merkel et Romano Prodi doivent redéfinir, en étroite relation avec leurs partenaires, la relation politique à nouer avec le successeur de Vladimir Poutine. À six mois de l'échéance présidentielle russe, cette incertitude sur le personnel politique russe est le meilleur exemple du décalage des systèmes politiques russe et européen.

Cependant, les équilibres entre les capitales et leurs champs d'action devraient perdurer. Au risque de schématiser, on peut les cartographier de la manière suivante. Berlin demeure, et demeurera, le partenaire prioritaire de Moscou au sein de l'UE. Encouragée par les appareils d'État, la relation plonge ses racines dans les deux sociétés. Sur

le fond, elle s'alimente aux sources de la coopération énergétique. Habile médiatiquement, Angela Merkel a changé le style des échanges sans en altérer la substance (les grands projets comme le North European Gas Pipeline [NEGP] ne sont pas remis en cause)[16].

Les relations russo-britanniques ont connu une lente dégradation depuis 2003, qui s'explique par une accumulation de facteurs secondaires : asile politique accordé à des personnalités comme Boris Berezovsky, réaction à l'affaire Ioukos et incidents liés aux activités des services de renseignement des deux pays[17]. L'affaire Litvinenko et l'expulsion de diplomates russes en poste à Londres (juillet 2007) illustrent cette dégradation, mais ne doivent pas masquer le poids financier grandissant de la communauté russe en Grande-Bretagne. En profondeur, l'évolution de la relation est subordonnée à deux facteurs : la nature du partenariat OTAN/Russie et la situation énergétique de la Grande-Bretagne. Au début du premier mandat de Vladimir Poutine, le rapprochement entre l'OTAN et la Russie (qui a abouti au Conseil OTAN-Russie en 2002) a été activement encouragé par Tony Blair. Le regain de tensions entre l'Alliance et la Russie dû aux projets d'élargissement, à l'installation de systèmes américains antimissiles en Pologne et en République tchèque, ainsi que les incidents dans les pays baltes, se ressentent dans le cadre bilatéral. Dans le domaine énergétique, la Grande-Bretagne est devenue importatrice de gaz. Des compagnies comme BP et Shell ont réalisé de lourds investissements en Russie, investissements qui restent toujours en partie tributaires de décisions politiques.

Indiscutablement, la victoire du parti Droit et Justice (PIS) aux élections législatives de septembre 2005, puis l'élection à la présidence de la République de Lech Kaczynski ont accentué les tensions russo-polonaises. Au sein de l'UE, la Pologne est le pays le plus critique à l'endroit de Moscou. Ces critiques traduisent les inquiétudes face au durcissement intérieur en Russie et dénoncent un nouvel impérialisme russe, de nature énergétique. Le PIS prône un renforcement du rôle de l'État dans la vie politique, économique et sociale du pays, tout en préconisant en politique étrangère basée sur une défense systématique des « intérêts nationaux polonais » conduisant à un nationalisme ombrageux. Cette ligne aboutit à une attitude peu conciliante vis-à-vis de l'UE et défiante vis-à-vis de l'Allemagne. En raison de l'étroitesse des relations russo-allemandes et du caractère historiquement sensible des relations russo-polonaises, Moscou sert de repoussoir à la politique étrangère de Varsovie : la Russie chercherait la « désintégration de l'UE[18] ». D'autres pays, à l'inverse, cherchent à resserrer leurs relations avec Moscou, en particulier dans le domaine énergétique. Outre l'Italie (ENI et Gazprom ont signé un accord de long terme en novembre 2006), on peut citer la Hongrie, la Grèce et la Bulgarie.

[16] A. Rahr, « Russie-Allemagne : la relation spéciale et la présidence de l'Union européenne », *Politique étrangère*, n° 1, 2007.
[17] A. Monaghan (dir.), *The UK & Russia – A Troubled Relationship*, Swindon, Defence Academy of the UK, CSRC, Russian Series, n° 07/17, mai 2007.
[18] Entretien avec un diplomate polonais, Moscou, décembre 2006.

Pour Paris, il s'agit de sortir du bilatéral et du discours usé sur la « relation privilégiée » avec la Russie, qui a ajouté à l'inconfort des positions françaises au sein de l'UE après mai 2005, sans pour autant obtenir de concession tangible de la part de Moscou. Par petites touches, l'Élysée et le Quai d'Orsay cherchent à refuser la confrontation verbale, comme celle à laquelle se livrent Moscou et Washington, tout en évitant de verser dans la « complaisance ». Ce dernier terme est le plus souvent utilisé pour caractériser la politique russe de Jacques Chirac. L'objectif affiché est de parvenir à une meilleure articulation entre la relation franco-russe et le dialogue UE/Russie, sans jamais céder à un dénigrement systématique de la Russie.

« Nouvelle Europe » et « Vieille Europe »

Les séquelles de la guerre d'Irak continuent à se ressentir dans le cadre UE/Russie. Moscou utilise ce clivage pour accentuer les divisions entre États membres et essayer de retrouver de l'influence en Europe centrale par le biais énergétique[19]. À cet héritage s'ajoutent les conséquences psychologiques du non français et néerlandais au projet de constitution européenne. Pour Moscou, ces résultats sont le signe le plus visible de la perte d'attractivité de l'UE et de la faiblesse du projet européen.

Les déclarations et décisions de Moscou créent une incertitude sur ses intentions véritables ; elles ne provoquent nullement les mêmes effets à Berlin, Paris, Londres, Varsovie, Rome, Helsinki ou Budapest. Or, cette palette de réactions est parfaitement connue et utilisée par le Kremlin. Elles s'inscrivent dans une volonté de repenser les relations avec l'Occident en général et avec l'Union européenne en particulier.

Dans ce contexte, la relation russo-polonaise revêt une importance particulière. La dégradation des relations ne s'explique pas seulement par le veto polonais. Moscou a parfaitement compris que les outrances de Varsovie, la nature du régime actuel et le degré de proximité avec les États-Unis marginalisaient la Pologne au sein de l'UE[20]. Varsovie souhaiterait placer la relation avec Moscou sur le terrain des valeurs, alors même que son gouvernement prend des décisions qui embarrassent fortement ses partenaires européens. Moscou exploite ces contradictions en cherchant à stigmatiser la Pologne dans le rôle d'un pays antirusse favorable à un retour de la guerre froide. Il est certain que le vif débat qui s'annonce sur les systèmes antimissiles ne manquera pas de créer de nouvelles tensions.

---

[19] K. Smith, « Russian Energy Pressure Fails to Unite Europe », Washington, CSIS, Euro-Focus, janvier 2007.

[20] A. Makarychev, « Neighbours, Exceptions and the Political: A Vocabulary of EU-Russian Inter-Subjective (Dis)Connections », *in* M. Emerson (dir.), *The Elephant and the Bear Try Again*, Bruxelles, CEPS, 2006, p. 23-24.

Sur ce point, la volonté de rupture de Nicolas Sarkozy est explicite. Il s'agit de restaurer le partenariat transatlantique, en tournant définitivement la page de l'opposition à la guerre d'Irak et en cessant de faire de l'anti-américanisme un des piliers invisibles de la politique étrangère française. Pour ce faire, Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, s'est rendu à Bagdad et Nicolas Sarkozy a été reçu par la famille Bush (août 2007). Signe de sa bonne volonté, il a décidé d'« accentuer » les efforts de la France en Afghanistan et de mieux intégrer le dispositif français à celui de l'OTAN. La véritable inconnue de ce mouvement réside dans l'attitude que Paris va adopter vis-à-vis des structures militaires de l'Alliance dans les mois à venir. Ce point précis fait actuellement l'objet d'interrogations plus ou moins informelles de la part d'experts et de diplomates russes.

L'arrière-plan transatlantique

Dans le domaine stratégique, l'horizon de la Russie demeure les États-Unis. En effet, l'équilibre nucléaire renforce son statut de puissance globale par rapport aux pays européens. Il ne fait guère de doute que la diplomatie russe va durcir sa position à mesure que les projets d'installations de bases américaines en Pologne ou en République tchèque se préciseront. En avril 2007, Vladimir Poutine a annoncé un moratoire sur le traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE), pierre angulaire de la sécurité européenne depuis la chute de l'URSS, tout en fustigeant l'unilatéralisme américain. À cela s'ajoute l'annonce d'un veto sur le Kosovo, qui peut se lire comme une volonté du Kremlin de ne plus subir, mais, au contraire, de se repositionner comme acteur central de la sécurité européenne face à une UE peinant à prouver sa crédibilité dans ce champ[21].

Les rapports russo-américains tissent une toile de fond indispensable à la compréhension des relations UE/Russie[22]. Après l'Ukraine, Washington a progressivement durci sa politique à l'égard de Moscou, à travers notamment le discours de Dick Cheney à Vilnus (mai 2006), ressenti comme une provocation délibérée à Moscou, ou celui de George Bush à Prague (juin 2007). Depuis lors, la diplomatie russe rend coup pour coup, en exploitant l'anti-américanisme provoqué par le comportement de l'Administration Bush. La part de réaction à la politique américaine est une des clés de son comportement et se retrouve dans des discours comme celui prononcé par Vladimir Poutine à Munich (février 2007). Dans l'espace post-soviétique, Moscou constate que la marche de l'Ukraine vers les structures euro-atlantiques s'est sérieusement compliquée depuis le retour de Viktor Ianoukovitch et la crise politique permanente. Vis-à-vis de régimes autoritaires comme l'Ouzbékistan,

---

[21] O. Antonenko, « Indépendance du Kosovo : pourquoi la Russie s'y oppose-t-elle ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 21, juillet 2007.
[22] M. McFaul, « Russia and the West: A Dangerous Drift », *Current History*, octobre 2005.

Moscou apporte des garanties de sécurité, en se gardant bien, à la différence de Washington ou de Bruxelles, d'évoquer la « promotion de la démocratie » ou le respect des « droits de l'homme ». Moscou alloue, en outre, des ressources politiques et diplomatiques significatives à des structures multilatérales visant à exercer un contrepoids aux structures euro-atlantiques sur la plaque eurasiatique (Organisation de coopération de Shanghai [OCS] ou Organisation du traité de sécurité collective [OTSC])[23].

Ce regain d'influence ne suffit pourtant pas à dessiner les contours d'une véritable politique européenne, c'est-à-dire d'une attitude permettant à la Russie de sortir d'une logique d'adaptations aux décisions européennes. En maintenant son actuelle organisation du pouvoir basée sur une sur-représentation des services de sécurité au sommet de l'État, elle court le risque de n'exercer sa puissance qu'à travers les approvisionnements énergétiques et l'usage de son pouvoir de nuisance en matière de sécurité. Ce n'est pas rien, mais cela ne suffira pas à relever les défis auxquels elle est confrontée.

Ces défis concernent le modèle de développement à suivre. Or, sur ce plan, commence à poindre un débat aux États-Unis qui pourrait modifier les interprétations de la Russie en les liant à celles de la Chine. En effet, dans son discours de Prague, George Bush a associé directement Pékin et Moscou, en indiquant que Washington entendait continuer à exercer une pression démocratique à leur encontre. Cette classification politique annonce une évolution tendant à faire de la promotion de la démocratie un contre-feu au retour des logiques de puissances dénoncées par l'Administration Bush. Délaissant la menace islamiste, le débat qui s'amorce revient sur l'opposition historique entre libéralisme et autoritarisme, opposition qui annoncerait les tensions à venir entre pays démocratiques et pays autoritaires, au premier rang desquels figurent la Chine et la Russie[24]. En termes de développement, ces deux pays ne cachent plus leur scepticisme à l'égard du modèle libéral occidental ; ils estiment que leur développement s'est fait en rompant avec les dogmes économiques occidentaux, tout en jouant le jeu de la mondialisation[25]. Par les canaux transatlantiques, ce débat ne va pas manquer d'apparaître en France et pourrait modifier l'approche de la Russie en privilégiant une lecture « eurasiste » de son évolution plutôt qu'une lecture occidentaliste. Nicolas Sarkozy, on l'a vu, souscrit à cette analyse d'un retour des logiques de puissances sur la scène internationale. En revanche, il n'est pas dit que l'appareil diplomatique français adhère à une lecture commune de la montée en puissance respective de la Russie et de la Chine, et en particulier de ses conséquences sur le leadership occidental.

---

[23] O. Antonenko, « The EU Should not Ignore the Shanghai Co-operation Organisation », Londres, CER, mai 2007.

[24] R. Kagan, « The World Divides… and Democracy is at Bay », *The Sunday Times*, 2 septembre 2007. Pour un développement, voir R. Kagan, « End of Dreams, Return of History », *Policy Review*, août-septembre 2007.

[25] P. Ferdinand, « Russia and China: Converging Responses to Globalization », *International Affairs*, n° 4, 2007.

Caractéristiques principales des positions de la Russie

Le manque d'attractivité de la Russie

La Russie ne cherche probablement pas à tendre inutilement ses relations avec l'UE, en raison de l'importance cardinale du marché européen pour sa croissance économique. Pour autant, elle n'est pas officiellement dans une logique d'intégration, même progressive, avec l'Union ; elle défend le principe d'une interaction ne reposant pas sur un système de contraintes et de valeurs communes. Une des caractéristiques principales de la politique étrangère russe réside précisément dans cette incapacité à élaborer, proposer et conduire un projet positif d'intégration, fondé sur un système de codécision, quel que soit le partenaire. Cette incapacité ruine toutes les tentatives d'intégration politique au sein de la Communauté des États indépendants (CEI).

Le concept de « démocratie souveraine » a des répercussions en politique étrangère et pèse sur la nature du dialogue entretenu avec l'UE. La Russie adopte fondamentalement une posture défensive en voyant règles et normes européennes comme autant d'atteintes à sa souveraineté. Dans le même temps, sa volonté politique d'intégration à l'économie-monde par le biais d'une adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) implique d'accepter un système de règles[26]. L'enjeu pour Moscou devrait consister à s'y adapter, tout en cherchant à utiliser son regain d'influence politique afin précisément de trouver prise sur l'élaboration des règles communes. De même, les ressources financières du pays devraient être orientées de manière plus significative vers les principaux défis auxquels la Russie est confrontée (intégration technologique, formation de sa population, déclin démographique, organisation de l'immigration/émigration et crise sanitaire).

Les inflexions eurasistes de Vladimir Poutine n'ont pas échappé à Paris. Non sans succès, Vladimir Poutine s'est employé à véhiculer une image de modernisation et d'ouverture de son pays, désormais inscrit dans la mondialisation. Évolution relativement récente, il se réfère régulièrement

[26] J. Vercueil, « La Russie et l'OMC : dernière ligne droite », *Russie.Nei.Visions*, n° 16, février 2007.

aux BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), afin de présenter la Russie comme une puissance de demain. Le produit intérieur brut (PIB) cumulé des BRIC est désormais supérieur à celui de l'UE et le potentiel économique de ces nouveaux centres de la croissance mondiale doit, selon lui, se traduire en « influence politique[27] ». À ce propos, il faut remarquer l'ellipse de Nicolas Sarkozy lors de son allocution à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs. En effet, le président français ne cite que la Chine, l'Inde et le Brésil comme les « géants émergents » et les « moteurs de la croissance mondiale ». Cette ellipse est significative de la réticence de certains milieux français à envisager la Russie comme une puissance économique de demain en raison du poids de la rente énergétique dans ses revenus. Cependant, d'autres milieux ne cessent d'attirer l'attention des autorités sur les capacités d'investissements de la Russie, qui dispose aujourd'hui des troisièmes réserves mondiales de change (derrière la Chine et le Japon) et s'apprête à constituer des fonds souverains, destinés précisément à mener des raids boursiers sur les marchés européen, asiatique et nord-américain.

Incertitude de la situation intérieure

Les incertitudes sur la succession de Vladimir Poutine pèsent sur le dialogue UE/Russie, dans la mesure où celui-ci avait fait de l'UE son objectif prioritaire en 2000. Même si elle ne devrait pas être un des enjeux des prochaines élections en Russie (législatives en décembre 2007 et présidentielle en mars 2008), la relation de la Russie à l'Europe demeure structurante pour le Kremlin, mais rien ne dit aujourd'hui que le successeur de Vladimir Poutine accorde la même importance à ce partenaire.

Plus profondément, les Européens s'inquiètent du regain d'autoritarisme en Russie, et de son éventuelle traduction en politique étrangère. Ce regain s'accompagnerait sans aucun doute d'une résurgence de nationalisme dont les effets commencent à se faire sentir dans l'attitude adoptée vis-à-vis des pays baltes. Disposant de nouveaux moyens, il est fort probable que Moscou va continuer à accorder la plus grande attention aux minorités russes. Parallèlement, le prochain président russe poursuivra un des objectifs de Vladimir Poutine : permettre aux ressortissants russes de ne pas subir le système de visa de l'UE. Symbolique, ce dossier des visas touche au prestige et à l'image que la Russie se fait de sa puissance en Europe. Avec les conditions d'accès au marché, l'UE tient avec ce dossier un de ses principaux atouts. Sur ce point, les deux parties ont progressé lors du sommet de Samara avec la signature d'un accord de réadmission.

---

[27] Pour une analyse de cette évolution, Th. Gomart, « Espace-temps perdu, espace-temps retrouvé », *Politique étrangère*, hors série « La Russie. Enjeux internationaux et intérieurs », septembre 2007, p. 7-22.

Paris partage avec ses partenaires européens, et en particulier avec Berlin et Londres, une interprétation similaire des évolutions intérieures russes. Le rétrécissement des libertés politiques et le durcissement de la politique étrangère n'empêchent pas de penser qu'il est toujours indispensable de dialoguer avec Moscou. Partenaire rude mais inévitable, la Russie reste un pays difficile à pénétrer : à six mois des échéances, il est toujours impossible d'avancer avec certitude le nom du successeur de Vladimir Poutine. En ce qui concerne ce dernier, l'idée qui a longtemps prévalu dans les milieux politico-diplomatiques et qui consistait à en faire une sorte de « de Gaulle » russe est aujourd'hui abandonnée, en raison notamment du degré de corruption de son entourage immédiat[28].

Prédominance des enjeux de sécurité

Dans la conduite de sa politique européenne, on l'oublie trop souvent, Moscou continue à accorder une place prédominante aux questions de sécurité et à concevoir les relations avec ses voisins en termes d'intégrité territoriale et d'équilibre des forces. La Russie demeure donc dans une logique de puissance classique face à une UE qui tente d'inventer un nouveau modèle d'acteur international. Cette logique conduit Moscou à ne jamais négliger les facteurs militaires. La relance de la dépense militaire ne s'explique plus seulement par un souci de rattrapage des années Eltsine, mais une volonté de forger un nouvel outil militaire, capable d'une présence globale (par le biais notamment de l'arsenalisation de l'espace) et de projections régionales. En bonne logique, les contours de ce dernier devraient répondre à une nouvelle analyse des menaces pesant sur le pays.

Le Kremlin entretient un système de menaces internes et externes, nécessaire à la justification d'une organisation du pouvoir laissant une large place aux structures de force et à un appareil militaire massifié. Cette souveraineté exacerbée conduit la Russie à une politique d'indépendance visant à défendre, sans fausse honte, ses intérêts nationaux, en tous temps et en tous lieux. Les Européens peinent à comprendre que les « conflits gelés », comme le Kosovo, s'inscrivent dans cette logique de défense des intérêts nationaux et de volonté de marquer un coup d'arrêt définitif à la perte d'influence des années Eltsine dans l'espace post-soviétique, en particulier dans sa composante européenne. À cela s'ajoute une volonté de savourer une forme de revanche vis-à-vis d'Occidentaux, trop sûrs de leur force et de leur bon droit au cours des années de transition. Rien n'indique que le successeur de Vladimir Poutine n'infléchira cette tendance lourde, dans la mesure où les forces politiques qui préconisent une intégration, même progressive, avec l'Occident sont aujourd'hui très marginalisées.

---

[28] Th. Gomart, « La politique russe de la France : fin de cycle ? », *Politique étrangère*, n° 1, 2007, p. 125-127.

Dans les mois à venir, Nicolas Sarkozy va devoir se prononcer sur deux dossiers stratégiques : le projet américain de systèmes antimissiles en Pologne et en République tchèque, ainsi que l'élargissement de l'OTAN. Une partie de l'argumentaire de la Russie sur le premier dossier semble en partie recevable à Paris, comme à Berlin : ce déploiement, même s'il se faisait dans un cadre bilatéral, ne correspondrait pas aux engagements pris par Washington et par l'OTAN vis-à-vis de Moscou au cours des années 1990[29]. En revanche, Paris ne reprend pas l'argument selon lequel le bouclier américain est destiné à limiter les capacités balistiques de la Russie, qui pourrait facilement saturer tout système de défense. En ce qui concerne l'élargissement de l'OTAN, les réserves françaises sont connues et s'expliquent par le besoin de « digérer » les élargissements précédents. Par ailleurs, on a tendance à Paris à distinguer de plus en plus les dossiers ukrainien et géorgien. Pour le premier, l'évolution politique du pays demeure indécise et l'adhésion à l'OTAN n'est pas, semble-t-il, soutenue par l'opinion. Pour le second, on considère qu'une éventuelle adhésion ne réglerait pas automatiquement les velléités sécessionnistes de l'Abkhazie et de l'Ossétie, mais au contraire pourrait les encourager.

---

[29] Entretien avec un responsable allemand de ces négociations, Berlin, juin 2007.

En guise de conclusion

Présentées à grands traits, les positions françaises sur les neuf principaux points du dialogue UE/Russie, compris au sens large, et non pas seulement à travers les échanges entre la Commission et le Kremlin, mériteraient d'être nuancées. À la veille du premier voyage de Nicolas Sarkozy en Russie prévu pour la mi-octobre 2007, on peut ouvrir plusieurs pistes de réflexion en vue d'actions :

1. Reconnecter la politique française à l'égard de la Russie à celle des partenaires européens, en recherchant une articulation quasi systématique entre la relation franco-russe et le dialogue UE/Russie.

2. Éviter la « provincialisation » de la relation UE/Russie. Washington demeure l'horizon stratégique de Moscou, ce qui conduit la Russie à faire du dialogue UE/Russie une sorte de filiale de sa relation à l'Occident. L'enjeu consiste à rappeler qu'en raison de leur intensification et de leur volume, les relations euro-russes ont vocation à être la base du triangle UE/Russie/États-Unis.

3. Engager un effort intellectuel pour repenser les moyens d'action extérieure de l'UE à l'égard de la Russie, en quittant la logique des programmes d'assistance. Privilégier des financements croisés de projets.

4. Refuser de restreindre le dialogue UE/Russie aux questions énergétiques. Replacer ces dernières dans un cadre politique élargi permettant d'aborder le mode de développement politico-économique des deux parties, ainsi que les modalités de leurs investissements croisés.

5. Préparer une position européenne commune face au lobbying américain en faveur du transcaspien, et aux probables réactions de la Russie.

6. Scénariser les possibilités d'une réaction commune de l'UE à un processus électoral en Russie qui serait entaché de fortes manipulations. Organiser collectivement les premiers contacts avec le nouveau président russe.

7. Apprendre à penser la Russie au-delà de l'Oural, c'est-à-dire ne plus faire l'économie d'une fine analyse de l'influence de Moscou sur la plaque eurasiatique, et de sa position de pivot. Relier cet effort à la stratégie de l'UE pour l'Asie centrale.